

CA1
SG 31
-077

Government
Publications



3 1761 11708996 1

Correctional Service of Canada

Outlook

CA1
SG31
-077




OUTLOOK

1996-97 TO 1998-99

CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA

April 1996



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117089961>

Canadian Cataloguing in Publication Data

Correctional Service of Canada

Outlook

Annual

1996/97-1998/99

Text in English and French with French text on
inverted pages.

Title on added t.p.: Perspectives

ISBN 0-662-62630-3

ISSN 1206-033X

Cat no. JS82-79/1999

1. Corrections -- Canada -- Periodicals.
 2. Correctional institutions -- Canada -- Periodicals
 3. Correctional Service -- Canada -- Administration -- Periodicals
- I. Title.
- II. Title: Perspectives.

HV9507.C67

354.710084'9

C96-980344-3E

This *Outlook* is published under the authority of the Honorable Herb Gray, P.C., M.P., Solicitor General of Canada.

It provides information on the public environment, future directions and key priorities of the Correctional Service of Canada (CSC). The *Outlook* also describes how CSC will operate within the resource levels set out in the 1996 Budget. It has been prepared for the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs and is intended to give Members of Parliament more input into the preparation of the Department's spending plans in the current and future fiscal years.

Additional copies of the *Outlook* can be obtained from the Strategic Planning Branch, Correctional Service of Canada, Ottawa K1A 0P9.

Further information on CSC can be found on the Internet at:
<http://www.csc-scc.gc.ca>



TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
THE CURRENT ENVIRONMENT	1
KEY CHALLENGES AND STRATEGIES	3
A. The Challenge: To Find Alternative Ways of Delivering Correctional Services	3
B. The Challenge: To Create and Implement Effective Policy	4
C. The Challenge: To Continue Effective Population Management	5
D. The Challenge: To Maintain Cost-Effective Correctional Programs	6
E. The Challenge: To Maintain the Quality of CSC's Workforce	7
SPENDING PROFILE/ RESOURCE MANAGEMENT	7

INTRODUCTION

Mandate and Mission

The Correctional Service of Canada (CSC) administers the sentences of offenders sentenced to imprisonment for two years or more. As part of the criminal justice system, it contributes to the protection of society by actively encouraging and assisting offenders to become law-abiding citizens, while exercising reasonable, safe, secure and humane control.

CSC currently manages:

- 41 federal penitentiaries for male offenders, which are classified as maximum, medium and minimum security and include four regional mental health facilities. As well, a new medium-security institution in the Muskoka region of Ontario is under construction.
- The Prison for Women and Isabel McNeil House in Kingston, and three new regional facilities for federally sentenced women located in Truro, Nova Scotia, Edmonton Alberta and Maple Creek, Saskatchewan. Two more regional women's facilities will open during 1996-97. Once these are fully operational, the Prison for Women will close.
- 17 community correctional centres for offenders on conditional release.
- 67 parole offices, grouped into 18 districts, which are responsible for supervising conditionally released offenders in the community.

In addition, CSC maintains exchange of service agreements with most provinces and territories. It has contracts with over 150 halfway houses to accommodate conditionally released offenders, as well as with community agencies for parole supervision and various support, treatment and education programs for offenders.

In total, CSC is responsible for approximately 24,000 offenders, of whom 14,500 are incarcerated and 9,500 are on conditional release in the community.

THE CURRENT ENVIRONMENT

Continuing high offender population levels

The past several years have seen an unprecedented growth in the number of incarcerated federal offenders. In contrast to the 30 year average yearly growth rate of 2.5-3.0%, the penitentiary population rose by 5% in each of 1991/92 and 1992/93, 8.5% in 1993/94 and 5.5% in 1994/95. Among the contributing factors to this upsurge have been the higher proportion of sex offenders entering the system, a rise in the numbers of offenders detained until sentence expiry, a drop in the parole grant rate and a buildup within institutions of offenders serving life sentences.

Although the growth trend has recently moderated, the cumulative increases have placed severe strains on CSC's institutional capacity. We are currently "double-bunking" (housing two inmates in one cell) at a rate of approximately 17% above the capacity considered suitable for that purpose.

Through such measures as retrofitting existing institutions, building temporary units, transferring offenders between regions, and using bed space in provincial facilities, CSC has been able to cope with these population pressures. Nevertheless, the potential adverse impacts of prolonged institutional crowding are many, including increased tensions among inmates leading to violent incidents, a higher risk of infectious disease transmission and deterioration of staff morale. As well, longer waiting lists for treatment programs may mean delays in releasing some inmates, thereby aggravating the crowding problem. Complicating the picture yet further are such trends as the increasing proportion of inmates serving life sentences (16% in 1995) and the emergence of violent gang subcultures in several institutions, most notably in Quebec and the Prairies.

It is doubtful whether this situation will greatly improve during the next three years. While earlier forecasts of a 25% population increase over five years may not materialize, several factors are creating continued upward pressure. At the level of public opinion, fear of crime remains high despite reported decreases in the overall crime rate. We may expect further calls for longer sentences and the limitation or even abolition of parole. At the policy level, recent and planned legislative changes are likely to lead to population increases. These include:

- the new firearms legislation, which includes a mandatory 4-year minimum sentence for serious personal injury offences involving use of a firearm, as well as new offences under the gun registration system;
- the recent changes to the Young Offenders' Act, which make it easier to have 16 and 17 year-olds charged with murder and other serious offences tried in adult court, and also lengthens their periods of parole ineligibility if they are convicted;
- the amendments to the Corrections and Conditional Release Act which, among other things, make it easier to detain child sex offenders until the expiry of their sentence, and require offenders whose conditional release is revoked to serve a longer period in penitentiary before becoming once again eligible for release;
- the new provisions for collection of forensic DNA evidence from criminal suspects, which may soon be complemented by a DNA data-banking scheme covering offenders convicted of personal injury offences.
- forthcoming legislation to deal with high-risk violent offenders. This could have even more far-reaching consequences for CSC, since it would allow the courts to designate an individual as a "long-term offender" and require that person to remain under supervision in the community for up to 10 years following completion of his or her sentence. The result would be a sizeable

group of offenders presenting difficult challenges of supervision to CSC community case managers as well as entailing additional costs.

The major task for CSC will be to respond to these pressures under conditions of ongoing fiscal restraint. It must act on two fronts. *Internally*, it must continue to strive for greater efficiencies in its administrative and management practices so that resources are used to maximum benefit. At the same time, it must work with *external* partners to find ways to deliver correctional and other criminal justice services in a more integrated manner. In either case, this will require a commitment to explore innovative delivery models and institutional arrangements.

The Arbour Commission of Inquiry

Early in 1995, the Solicitor General ordered a public inquiry into the events surrounding a disturbance that took place in April 1994 at the Kingston Prison for Women. Madam Justice Louise Arbour's report has now been made public. It is critical of the Service's actions both during and following the incident, and focuses particularly on the failure to comply with legal and policy requirements. CSC recognizes the serious nature of the criticisms and is committed to taking thorough and prompt corrective action in the problem areas identified. The Solicitor General has formed a response group, on which CSC will be represented, to follow up on the Commission's recommendations.

Public Concerns about the Release of High-risk Violent Offenders

Recent media and public attention has centred on a number of cases where pedophiles have been released to the community upon expiry of their sentence. This has added to the ongoing fear of violent crime and intensified the debate over the need for draconian measures to deal with sex offenders and violent offenders generally. Evidence that the crime rate, both overall and in terms of violent offences, has dropped during the past several years has, up until now, made little impact on this debate. However, we are beginning to hear voices supporting a more balanced and informed discussion.

KEY CHALLENGES AND STRATEGIES

A. The Challenge: To Find Alternative Ways of Delivering Correctional Services

Keeping offenders in prison for long periods of time is expensive, and numerous studies have shown that it is at best only marginally effective in rehabilitating them. Yet, at 132.6 per 100,000¹, Canada continues to have one of the highest incarceration rates in the developed world. There is now increasingly broad acceptance of the principle that incarceration should be reserved for higher risk, violent offenders, and that non-violent offenders are best managed through community-based sanctions and programs.

As well, observers over the years have repeatedly drawn attention to the inefficiencies and unnecessary added costs created by the jurisdictional split between federal and

¹ Canadian Centre for Justice Statistics, 1994-95 (Figure includes all adult and young offenders, except young offenders aged 12-15 in the province of Ontario).

provincial/territorial corrections. Increasingly, fiscal pressures are driving CSC and its counterparts to find ways to reduce the degree of overlap and duplication in their services.

CSC's Strategy

- CSC will continue to take a lead role in joint initiatives between federal and provincial/territorial jurisdictions aimed at integrating programs and services. CSC specifically intends to:
 - ⇒ participate in discussions with provincial/territorial corrections officials regarding means to bring about administrative unification of correctional services for women offenders, as recommended by the Arbour Commission of Inquiry;
 - ⇒ work with provinces and territories in moving towards shared service delivery, especially in community corrections, and in integrating information systems.
 - ⇒ continue, in various forums involving government and voluntary sector participants, to promote development of community-based alternatives to incarceration for low-risk offenders.
- The Service will collaborate with Aboriginal organizations and with other levels of government in establishing agreements under section 81 of the Corrections and Conditional Release Act. These agreements will enable Aboriginal communities to assume responsibility for the provision of correctional services to their members.
- It will maintain and expand current initiatives in the areas of alternative dispute resolution and restorative justice. Under this heading are a variety of activities ranging from victim-offender reconciliation projects to the development of informal conflict resolution processes to be used within our institutions.

B. The Challenge: To Create and Implement Effective Policy

The report of the Arbour Commission has given added impetus to work already under way to examine the adequacy of CSC's policy structure. Attention must focus not only on the content of our policies and their relationship to legal requirements, but also on the process by which they are developed, consulted on, communicated to staff and others, and finally, implemented.

CSC's Strategy

CSC's review of its policies will be closely linked to the response to the recommendations of the Arbour Commission report. It will also be coordinated with the review of the Corrections and Conditional Release Act, which must be completed and submitted to Parliament in 1997, five years after proclamation of the Act. The expected result this exercise is a revised policy framework that will:

- clearly fix the accountabilities for carrying out policy
- define the criteria for assessing compliance

- delineate the relationship between policy and legal requirements
- establish better processes for policy development and consultation
- make optimum use of new technology in communicating policy and providing training to staff

Complementary to this work will be the establishment of key performance indicators that will measure the most important results for the Service. Subject areas currently reported on or planned include security incidents (both institutional and community), incidents involving use of force, inmate transfers, segregation, suicide, use of staff overtime, urinalysis and infectious diseases. Together the indicators will form a complete accountability package for line managers.

In addition, CSC will conduct a series of management and operational reviews of our units. These reviews will address the need for managers to have local systems in place to monitor compliance with legal, policy and procedural requirements and to assure themselves that the work is being done on time and to the standard required.

The maintenance of a constructive working relationship with the Correctional Investigator will be critical to the success of the Service's endeavours in these areas.

C. The Challenge: To Continue Effective Population Management

As noted above under "The Current Environment", CSC must contend with the effects of continued high population levels while fulfilling its public safety obligations.

There are several important issues under this heading that will have to be addressed during the coming three years:

- High-risk violent offenders: Given public concern, management of this group will continue to be a major preoccupation for CSC, both in institutions and in the community; -
- Low-risk offenders: A 1995 study found that a significant proportion of federal offenders are good candidates for parole but are not being released at their earliest eligibility date;
- Women offenders: CSC must complete the transition of federally sentenced women from the Prison for Women to the new regional facilities. Difficulties to be faced include higher than projected numbers of women offenders and the presence of a sizeable group within the population who have require specialized mental health services.

CSC's Strategy

- To better manage high-risk violent offenders, CSC will continue to refine its risk assessment processes and ensure their consistent application in case planning. Specifically, work is under way to develop differential standards for community supervision which will allow community case managers to focus greater attention on

those in the high-risk category. In addition, CSC will pursue wider implementation of the model protocols it has developed with police forces and communities to ensure early notification when a high-risk offender is being released on expiry of sentence.

- It will undertake measures to facilitate the release of offenders identified as good parole risks at eligibility date, including the more extensive use of day parole as a preparatory stage. As well, alternatives to suspension and revocation will be employed in cases of minor violations so that offenders whose risk is manageable can be maintained in the community.
- It will monitor the women offender population to determine if the growth trend is continuing and, as a temporary measure, will use exchange of service agreements to house excess numbers in provincial institutions. If the trend does not slow down in 1996-97, additional permanent capacity may have to be built at the new facilities. To accommodate women with mental health needs, CSC is considering the establishment of a specialized women's treatment unit as an adjunct to one of the existing Regional Treatment Centres.

D. The Challenge: To Maintain Cost-Effective Correctional Programs

It is essential that CSC's ability to provide sound correctional programming not be undermined despite the pressures of fiscal reduction and overcrowding. Furthermore, programs need be delivered at the time and in the setting where they can be most effective in reducing the likelihood of re-offending. Among high-risk groups, sex offenders continue to be a focus of concern, as the public expects them to undergo appropriate treatment before any consideration is given to releasing them to the community.

CORCAN, the Special Operating Agency that provides employment and training to federal offenders and markets the goods and services they produce, must ensure its continued viability. A series of government measures, designed to promote greater flexibility for departments in the areas of procurement and material management, have left CORCAN with declining levels of support from the federal government market.

CSC's Strategy

- CSC is making changes to the management of its core offender programs, specifically those in the areas of Adult Basic Education, Living Skills, Family Violence and Substance Abuse. Programs will be more precisely targeted to offenders' actual levels of risk and need as determined by the assessments done when they are admitted. This will mean a more efficient use of resources and shorten the waiting periods for those offenders who require particular core programs as part their release planning. As well, it should be possible to have a greater proportion of these programs delivered in the community, where research shows they are more effective in lowering the likelihood of recidivism. Relapse prevention strategies will form a key part of this community-based programming.

- A similar effort will be made to re-align programs for sex offenders in order to concentrate resources on those who are responsive to treatment and whose risk of re-offending can be reduced. The Service has recently approved national program standards for treating sex offenders. This is a considerable achievement in an area where virtually no community standards exist. Implementation will begin in 1996-97.
- CORCAN will pursue with Treasury Board proposals to acquire a secure portion of federal purchasing in areas where it has competency. It will also continue to implement improvements to its business practices in areas such as the management of its revolving fund and the profitability of individual business lines.

E. The Challenge: To Maintain the Quality of CSC's Workforce

CSC's workforce faces heavy pressures both in the institutions, where they have to cope with the effects of continued overcrowding, and in the community, where they must supervise and assist increasing numbers of high-risk and high-needs individuals. Concurrently, staff establishments at national and regional headquarters are going through a 50% downsizing, to be completed by 1998-99. As a large number of its members approach retirement age, CSC's management group is expected to provide strong leadership to guide the organization through a period of extensive and difficult change.

CSC's Strategy

- CSC will take steps to strengthen the work descriptions and professional development of its operational categories, especially the Case Management Officer group;
- By the year 2000, it will fully implement fitness standards under the Bona Fide Occupational Requirements for the Correctional Officer group;
- It will give priority to enhancing occupational health and safety, anti-harassment, employee assistance and other programs concerned with the working environment;
- It will renew efforts to recruit from designated employment equity groups and maintain its high level of participation in the federal government's management trainee program;
- It will continue to expand the use of generic classifications to allow additional flexibility in deployment of staff;
- It will take full advantage of available technology in streamlining its personnel management procedures and systems.

SPENDING PROFILE/ RESOURCE MANAGEMENT

CSC's funding levels for most of its operations are adjusted in relation to changes in the number and the type of offenders that it receives. Nevertheless, the total amount of all population-related and technical adjustments covers only a part of the additional costs

due to population growth, and the remainder must be met through internal reallocations. The past four fiscal years of unprecedented population increase have seriously taxed CSC's ability to maintain essential programs and services from its resource base. There is scant margin to cope with future growth.

As well as absorbing much of the cost of recent legislation, such as the Bill C-45 amendments to the Corrections and Conditional Release Act, CSC is contributing \$85M in expenditure reduction over a 5-year period from 1993-94 to 1997-98. A portion of this amount is being achieved from decreases in the scale of the national and regional headquarters operation, and the rest through streamlining and re-engineering of administrative processes at all levels with the help of new technological applications. The overriding principle has been to avoid compromising the integrity of the Service's front line operations.

CSC manages its organization according to 5 service lines:

- I. **CORRECTIONAL OPERATIONS** encompasses a broad range of essential functions related to the ongoing management of offender cases from admission to warrant expiry, such as the supervision and control of inmates.
- II. **CORRECTIONAL PROGRAMS** encompasses a broad range of programs designed to constructively influence offenders e.g. education, employment, and counselling.
- III. **TECHNICAL AND INMATE SERVICES** includes the design, construction and maintenance of correctional facilities.
- IV. **MANAGEMENT AND ADMINISTRATION** establishes the strategic policy direction of CSC, delivers administrative support services and administers government-wide policies and programs.
- V. **CORCAN**, a Special Operating Agency using a revolving fund, provides employment and training opportunities for offenders and markets the goods and services produced through its various programs.

Expenditure Profile

\$000's	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
Correctional Operations	534,264	536,559	554,432	565,593
Correctional Programs	101,827	105,904	104,466	105,760
Technical and Inmate Services	148,457	152,486	151,750	153,095
Management and Administration	110,864	124,055	125,171	126,064
Capital	177,158	170,447	180,422	168,527
CORCAN	3,900	2,827	3,026	1,526
Total	1,076,470	1,092,278	1,119,267	1,120,565

The changes in the expenditure profile are accounted for as follows:

Item	Program Activity	From 1995/96 to 1996/97	From 1996/97 to 1997/98	From 1997/98 to 1998/99
Increase to Reference Levels		15,808	26,989	1,298
NCAP	All	19,800	33,172	4,780
Budget Reduction Measure	All	(9,900)	(10,110)	–
Pay Equity	mostly Correctional Operations	5,101	0	0
CORCAN Revolving Fund	CORCAN	(1,073)	199	(1,500)
Corrections and Conditional Release Act (CCRA)	mostly Correctional Operations	0	3,501	(3,185)
Miscellaneous (e.g. Employee Benefits Plan)	All	1,880	227	1,203
Total		15,808	26,989	1,298

- III. Les SERVICES TECHNIQUES ET SERVICES AUX DÉTENUÉS ont trait à la conception, la construction et l'entretien des installations correctionnelles.
- IV. La GESTION ET L'ADMINISTRATION consiste à déterminer l'orientation stratégique du SCC, à fournir des services de soutien administratif et à administrer les politiques et les programmes à l'échelle du gouvernement.
- V. CORCAN, organisme de service spécial fonctionnant au moyen d'un fonds renouvelable, offre des occasions d'emploi et de formation aux détenus et commercialise les biens et les services produits dans le cadre de ses divers programmes.

Profil des dépenses

(en milliers de dollars)	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Opérations correctionnelles	534 264	536 559	554 432	565 593
Programmes correctionnels	101 827	105 904	104 466	105 760
Services techniques et services aux détenus	148 457	152 486	151 750	153 095
Gestion et administration	110 864	124 055	125 171	126 064
Immobilisations	177 158	170 447	180 422	168 527
CORCAN	3 900	2 827	3 026	1 526
Total	1 076 470	1 092 278	1 119 267	1 120 565

Les changements dans le profil des dépenses s'établissent comme suit :

Élément	Activités de programme	De 1995-1996 à 1996-1997	De 1996-1997 à 1997-1998	De 1997-1998 à 1998-1999
Augmentation des niveaux de référence		15 808	26 989	1 298
PNIL	Toutes	19 800	33 172	4 780
Mesures de réduction budgétaire	Toutes	(9 900)	(10 110)	—
Équité salariale	Surout les opérations correctionnelles	5 101	0	0
Fonds renouvelable de CORCAN	CORCAN	(1 073)	199	(1 500)
Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (SCMLC)	Surout les opérations correctionnelles	0	3 501	(3 185)
Divers (p. ex., régime d'avantages sociaux)	Toutes	1 880	227	1 203
Total		15 808	26 989	1 298

PROFIL DES DÉPENSES/ GESTION DES RESSOURCES

- Il donnera la priorité à l'amélioration de la situation en matière de santé et de sécurité au travail, de lutte contre le harcèlement, d'aide aux employés et d'autres programmes concernant les conditions de travail;
- Il renouvellera ses efforts de recrutement au sein de groupes désignés pour les fins de l'équité en matière d'emploi et maintiendra son haut niveau de participation dans le programme de stagiaires en gestion du gouvernement fédéral;
- Il continuera d'étendre le recours aux classifications génériques en vue d'assurer plus de souplesse au déploiement du personnel;
- Il tirera pleinement parti de la technologie existante afin de simplifier ses procédures et ses systèmes de gestion du personnel.

Les niveaux de financement établis pour la plupart des opérations du SCC sont rajustés en fonction du nombre et des types de délinquants placés sous sa responsabilité. Cependant, le montant total des rajustements suivant les changements dans la population carcérale et de ceux d'ordre technique ne permet d'absorber qu'une partie des frais additionnels associés à la croissance de la population, et le reste des besoins doit être comblé par des réaffectations internes. Au cours des quatre derniers exercices, la croissance de la population carcérale à un rythme sans précédent a sérieusement compromis la capacité du SCC de maintenir ses programmes et services essentiels au moyen des ressources mises à sa disposition. Nous avons peu de marge pour faire face à la croissance de la population dans l'avenir.

Non seulement le SCC doit absorber une grande partie des coûts découlant des dispositions législatives récentes, comme les modifications apportées par le projet de loi C-45 à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, mais il réduit déjà ses dépenses de 85 millions de dollars sur une période de cinq ans (de 1993-1994 à 1997-1998). Cette réduction doit être réalisée, d'une part, en diminuant la taille des administrations centrale et régionales et, d'autre part, en rationalisant et en réorganisant les processus administratifs à tous les niveaux, au moyen des nouvelles applications technologiques. Le SCC a cherché avant tout à ne pas amoindrir l'efficacité des opérations de première ligne.

La gestion du SCC comprend cinq catégories de services.

- I. Les **OPÉRATIONS CORRECTIONNELLES** englobent un vaste éventail de fonctions essentielles reliées à la gestion des cas, qui sont exécutées depuis l'admission des détenus jusqu'à l'expiration du mandat; ces fonctions comprennent, entre autres, la surveillance et le contrôle des détenus.
- II. Les **PROGRAMMES CORRECTIONNELS** consistent en un vaste éventail de programmes conçus pour exercer une influence constructive sur les délinquants, notamment par l'éducation, l'emploi et le counseling.

- des adultes, l'acquisition de compétences psychosociales, la violence familiale et la toxicomanie. Ces changements permettront de mieux adapter les programmes en fonction des niveaux de risque et de besoins déterminés au cours de l'évaluation initiale. Cela permettra de mieux utiliser les ressources, et ceux qui ont besoin de programmes de base pour se préparer à leur mise en liberté attendront moins longtemps avant de pouvoir participer à ces programmes. De même, il devrait être possible d'offrir une plus grande partie de ces programmes dans la collectivité, où, selon les résultats de recherche, ils sont plus efficaces pour réduire le risque de récidive. Des stratégies de prévention des rechutes constitueront un élément clé de ces programmes communautaires.
- Un effort semblable sera accompli pour repenser les programmes pour délinquants sexuels afin de concentrer les ressources disponibles sur les délinquants chez qui les traitements semblent le plus agir et chez qui le risque de récidive peut être réduit. Le SCC a approuvé récemment des normes nationales applicables aux programmes pour délinquants sexuels. Il s'agit là d'une réalisation très importante, car il n'existe à peu près pas de normes dans la collectivité à cet égard. La mise en œuvre commencera en 1996-1997.
- CORCAN cherchera à faire approuver par le Conseil du Trésor des propositions visant à lui assurer une part stable du marché fédéral dans les secteurs qui relèvent de sa compétence. CORCAN continuera également de mettre en œuvre des améliorations de ses pratiques commerciales dans des domaines comme la gestion de son fonds renouvelable et la rentabilité de chacun de ses secteurs d'activité.

E. Le défi : Maintenir la qualité des effectifs du SCC

Les membres du personnel du SCC sont soumis à de fortes pressions, que ce soit dans les établissements, où ils doivent faire face aux problèmes qu'entraîne la surpopulation constante, ou dans la société, où ils doivent surveiller et aider un nombre croissant de délinquants qui présentent des risques élevés et qui ont des besoins très particuliers. En même temps, les membres du personnel des administrations centrale et régionales doivent subir les effets d'une réduction des effectifs de l'ordre de 50 p. 100, qui sera réalisée d'ici 1998-1999. Comme un grand nombre de ses membres approchent de l'âge de la retraite, le groupe de la direction du SCC doit exercer un fort leadership afin de guider l'organisme dans une période de changements majeurs.

Stratégie du SCC

- Le SCC prendra des mesures pour améliorer les descriptions de travail et les programmes de perfectionnement professionnel dans ses catégories opérationnelles, en particulier pour le groupe des agents de gestion des cas; D'ici l'an 2000, il mettra intégralement en œuvre des normes sur la condition physique en vertu des exigences professionnelles justifiées pour le groupe des Agents de correction;

- cohérente dans la planification des cas. Plus précisément, nous avons entrepris d'élaborer des normes différentielles pour la surveillance communautaire, qui permettront aux gestionnaires des cas dans la collectivité d'accorder plus d'attention à la catégorie des délinquants à risque élevé. En outre, le SCC étendra la mise en oeuvre des protocoles types qu'il a élaborés avec les services de police et les collectivités afin de les avertir au plus tôt lorsqu'un délinquant à risque élevé est mis en liberté à l'expiration de sa peine.
- Il compte prendre des mesures pour faciliter la libération des délinquants considérés comme à faible risque à la date d'admissibilité, notamment en recourant davantage à la semi-liberté comme étape préparatoire. En outre, on recourra à d'autres solutions que la suspension ou la révocation de la liberté conditionnelle en cas de manquements mineurs afin de laisser dans la collectivité les délinquants dont le risque peut être géré.
- Il surveillera l'évolution de la population carcérale féminine pour déterminer si la croissance se maintient, et recourra, comme mesure provisoire, aux accords d'échange de services pour placer un plus grand nombre de détenues dans des établissements provinciaux. Si aucune baisse n'est enregistrée en 1996-1997, il faudra peut-être accroître de façon permanente la capacité des nouveaux établissements. Pour répondre aux besoins des délinquantes ayant des problèmes de santé mentale, le SCC envisage l'établissement d'une unité spécialisée pour les femmes qui serait ajoutée à l'un des centres de traitement régionaux existants.

D. Le défi : Assurer un bon rapport coût-efficacité pour les programmes

correctionnels

Il est essentiel que la capacité du SCC de fournir de bons programmes correctionnels ne soit pas diminuée en dépit des pressions créées par les réductions budgétaires et la surpopulation. De plus, il faut offrir les programmes au moment et à l'endroit où ils sont le plus efficaces afin de réduire la probabilité de récidive. Parmi les groupes de délinquants à risque élevé, celui des délinquants sexuels continue de faire l'objet d'une attention particulière, car le public s'attend à ce qu'ils reçoivent un traitement approprié avant même que soit envisagé leur retour dans la collectivité.

CORCAN, l'organisme de service spécial qui donne du travail et une formation aux délinquants sous responsabilité fédérale et met sur le marché les biens et les services qu'ils produisent, doit assurer le maintien de sa viabilité. Une série de mesures gouvernementales, conçues pour assurer plus de souplesse aux ministères dans les domaines des achats et de la gestion du matériel, ont réduit le degré de soutien dont CORCAN pouvait bénéficier de la part de ses clients du gouvernement fédéral.

Stratégie du SCC

- Le SCC opère actuellement un certain nombre de changements dans la gestion de ses programmes de base, en particulier ceux qui concernent la formation de base

À titre de complément seront établis un ensemble d'indicateurs de rendement qui serviront à mesurer les résultats les plus importants pour le Service. Les secteurs pour lesquels des données sont actuellement fournies ou pour lesquels on prévoit d'en fournir sont, par exemple, les incidents de sécurité (à la fois dans les établissements et dans la collectivité), les incidents comportant le recours à la force, le transfèrement des détenus, l'isolement, les suicides, l'utilisation des heures supplémentaires, la prise d'échantillons d'urine et les maladies infectieuses. Tous ces indicateurs constitueront un cadre de responsabilisation complet pour les cadres hiérarchiques.

Par ailleurs, le SCC effectuera une série d'examen de la gestion et des opérations dans nos unités. Au cours de ces examens, on tiendra compte en particulier de la nécessité pour les gestionnaires de disposer de systèmes locaux leur permettant de contrôler l'observation des lois, des politiques et des procédures, et de s'assurer que le travail est effectué à temps et conformément aux normes établies.

Le maintien de relations de travail positives avec l'Enquêteur correctionnel sera essentiel à la réussite des mesures prises par le Service dans ces domaines.

C. Le défi : Continuer à gérer efficacement la population de délinquants

Comme il a été noté plus haut sous « L'Environnement actuel », le SCC doit tenir compte des effets de niveaux toujours élevés de population tout en s'acquittant de ses obligations en matière de sécurité publique.

Il y a, sur ce chapitre, plusieurs importantes questions qu'il faudra aborder au cours des trois prochaines années :

- Délinquants violents à risque élevé : Vu les préoccupations du public, la gestion de ce groupe continuera d'être une importante préoccupation pour le SCC, tant dans les établissements que dans la collectivité;
- Délinquants à faible risque : Une étude de 1995 a révélé qu'une importante proportion de délinquants sous responsabilité fédérale sont de bons candidats à la libération conditionnelle, mais qu'ils ne sont pas mis en liberté dès qu'ils y deviennent admissibles;
- Délinquantes : Le SCC doit terminer le transfèrement des détenues sous responsabilité fédérale de la Prison des femmes vers les nouveaux établissements régionaux. Cependant, il faut résoudre des difficultés comme l'importance de la population carcérale féminine, plus élevée que prévu, et la proportion importante des délinquantes qui ont besoin de services spéciaux en santé mentale.

Stratégie du SCC

- Pour mieux gérer les délinquants violents à risque élevé, le SCC continuera d'améliorer ses processus d'évaluation du risque et d'en assurer l'application

⇒ de collaborer avec les provinces et les territoires en vue de procéder à la prestation en commun de services, en particulier de services correctionnels communautaires, et à l'intégration des systèmes d'information;

⇒ de continuer, dans divers lieux de discussion auxquels participent gouvernements et organismes de bénévolat, de promouvoir l'élaboration de mesures de rechange communautaires à l'incarcération pour les délinquants qui présentent un faible risque.

- Le Service collaborera avec les organismes autochtones et avec d'autres niveaux d'administration publique à la conclusion d'accords en vertu de l'article 81 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Ces accords permettront à des collectivités autochtones d'assumer la responsabilité de la prestation de services correctionnels pour leurs membres.
- Il poursuivra et étendra des initiatives actuelles dans les domaines de la résolution des différends par des méthodes différentes et de la justice réparatrice. Il peut s'agir d'activités variées allant des projets de réconciliation victime-délinquant jusqu'à l'élaboration de processus officiels de résolution des différends à l'usage de nos établissements.

B. Le défi : Établir et mettre en oeuvre des politiques efficaces

Le rapport de la Commission Arbour fait ressortir l'urgence de poursuivre les travaux de révision des politiques qu'a déjà entrepris le SCC. Cet examen doit porter non seulement sur le contenu des politiques et leurs liens avec les exigences juridiques, mais aussi sur le processus suivi pour les élaborer, pour mener des consultations à leur sujet, pour les communiquer au personnel et aux autres personnes intéressées et, enfin, pour les mettre en oeuvre.

Stratégie du SCC

L'examen entrepris par le SCC de ses politiques sera étroitement lié aux solutions qu'il aura choisi d'adopter pour donner suite aux recommandations de la Commission Arbour. Il y aura également coordination avec l'examen de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui doit être terminé pour le compte rendu à remettre au Parlement en 1997, cinq ans après l'adoption de la Loi. Le résultat prévu est un cadre stratégique révisé dans lequel :

- les responsabilités à l'égard de l'application des politiques seront clairement établies;
- les critères d'évaluation de l'observation des politiques seront définis;
- les liens entre les exigences des politiques et celles de la loi seront bien exposés;
- un processus amélioré sera établi pour l'élaboration des politiques et la consultation;
- on encouragera un usage optimal des nouveaux moyens technologiques pour communiquer les politiques et donner de la formation au personnel.

réponse aux recommandations de la Commission, au sein duquel le SCC sera représenté.

Préoccupation du public au sujet de la libération de délinquants violents à risque élevé

Les médias et le public ont récemment fait porter leur attention sur un certain nombre de cas de pédophiles remis en liberté à l'expiration de leur peine. Cette situation a ajouté à la peur du crime de violence et intensifié le débat sur la nécessité de mesures draconiennes concernant les délinquants sexuels et, d'une manière générale, les délinquants violents. Le fait que le taux de crime, globalement comme pour ce qui est des infractions avec violence, ait diminué ces dernières années a eu jusqu'ici peu d'effet sur le débat. Toutefois, nous commençons à entendre des voix en faveur d'une discussion mieux équilibrée et mieux éclairée.

PRINCIPAUX DÉFIS ET STRATÉGIES

A. Le défi : Trouver de nouvelles façons de fournir les services correctionnels

Garder les délinquants en prison pendant de longues périodes revient cher, et de nombreuses études ont montré que cela n'a qu'un très faible effet sur leur réadaptation. Pourtant, avec un taux de 132,6 pour 100 000¹, le Canada continue d'avoir l'un des taux d'incarcération les plus élevés dans le monde industrialisé. On constate maintenant l'acceptation croissante du principe qui veut que l'incarcération soit réservée aux délinquants violents à risque élevé et qu'il vaut mieux gérer les délinquants non violents au moyen de peines et de programmes communautaires. Depuis des années, on fait remarquer que le partage des compétences entre les services correctionnels fédéral, provinciaux et territoriaux nuit à l'efficacité et entraîne des coûts superflus. Les compressions budgétaires obligent de plus en plus le SCC et ses partenaires à trouver de nouveaux moyens de réduire les cas de chevauchement ou de double emploi dans la prestation de leurs services.

Stratégie du SCC

- Le SCC continuera de promouvoir la prise d'initiatives en commun par le gouvernement fédéral et les provinces et territoires en vue de l'intégration de programmes et de services. Le SCC se propose tout particulièrement :
 - ⇒ de participer à des discussions avec les responsables des systèmes correctionnels des provinces et des territoires au sujet de moyens pouvant aboutir à l'unification administrative des services correctionnels pour délinquantes, comme l'a recommandé la Commission Arbour;

¹ Centre canadien de la statistique juridique, 1994-95 (ce chiffre exclut les jeunes délinquants âgés de 12 à 15 ans dans la province de l'Ontario).

- d'autres infractions graves, et qui allongent les périodes d'incarcération, et qui sont condamnées; libération conditionnelle s'ils sont condamnés;
- les modifications apportées à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition a été révoquée purgent une partie plus longue de leur peine dans un pénitencier avant d'être à nouveau admissibles à la mise en liberté; les nouvelles dispositions qui prévoient le prélèvement d'échantillons biologiques auprès des suspects, dispositions qui pourraient bientôt être complétées par la création d'une banque de données génétiques renfermant le profil de l'ADN des délinquants reconnus coupables de sévices graves à la personne;
- des dispositions législatives envisagées concernant les délinquants violents à risque élevé. Leurs conséquences pourraient être d'une portée encore plus considérable pour le SCC, car elles permettraient aux tribunaux d'ordonner que certains délinquants soient assujettis à un régime de surveillance dans la collectivité pendant une période maximale de dix ans après l'expiration de leur peine. Si cette proposition était adoptée, un groupe assez important de délinquants soumis à un régime de surveillance particulier seraient placés sous la responsabilité des agents de gestion de cas dans la collectivité, ce qui compliquerait la tâche de ces agents et entraînerait des coûts supplémentaires pour le SCC.

La principale tâche consistera, pour le SCC, à faire face à ces pressions dans le contexte créé par les restrictions financières permanentes. Il doit agir de deux manières. À l'intérieur, il doit poursuivre sa recherche de plus grandes mesures d'efficacité dans ses pratiques d'administration et de gestion en vue d'une utilisation maximale de ses ressources. Par ailleurs, il doit collaborer avec ses partenaires de l'extérieur afin de trouver des façons de mieux intégrer la prestation des services correctionnels et d'autres services de justice pénale. Dans l'un ou l'autre cas, il faudra la volonté d'explorer des modèles novateurs de prestation de services et de nouvelles façons de procéder dans les établissements.

La Commission Arbour

Au début de 1995, le Solliciteur général a ordonné la tenue d'une enquête publique sur l'intervention menée en avril 1994 à la Prison des femmes de Kingston pour réprimer les troubles survenus dans ce pénitencier. Le rapport de la juge Louise Arbour a maintenant été rendu public. La juge critique les mesures prises par le SCC à la fois avant et après l'intervention et fait ressortir le fait que le SCC n'a pas respecté la loi et les politiques applicables. Le SCC reconnaît qu'il s'agit de critiques sérieuses et est déterminé à prendre rapidement toutes les mesures nécessaires pour régler les problèmes soulevés. Le Solliciteur général a établi un groupe chargé de préparer la

qui entrent dans le système, une augmentation du nombre de délinquants maintenus en incarcération jusqu'à l'expiration de leur peine, une diminution du taux d'octroi des libérations conditionnelles et la croissance, au sein des établissements, du nombre des délinquants qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité.

Bien que cette tendance à la hausse se soit récemment modérée, les hausses cumulatives ont exercé une sévère pression sur la capacité d'accueil des établissements du SCC. Le niveau actuel de surutilisation des locaux est de 17 p. 100 par rapport aux cellules se prêtant à la « double occupation » (deux détenus par cellule).

Par des mesures comme le réaménagement des établissements existants, la construction d'unités provisoires, le transfert de délinquants entre les régions et l'utilisation de places dans des installations provinciales, le SCC a pu faire face aux contraintes liées à la population carcérale. Néanmoins, les effets néfastes qui peuvent découler d'une surpopulation prolongée dans les établissements sont nombreux, notamment des tensions accrues qui peuvent provoquer des incidents violents chez les détenus, un plus grand risque de transmission de maladies infectieuses et une détérioration du moral du personnel. En outre, du fait des plus longues listes d'attente pour les programmes de traitement, la libération de certains détenus peut être retardée, aggravant ainsi le problème de surpopulation. D'autres complications encore tiennent à des tendances comme l'accroissement de la proportion des détenus qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité (16 p. 100 en 1995) et l'émergence de sous-cultures liées à des gangs violents dans plusieurs établissements, surtout au Québec et dans les Prairies.

Il est peu probable que cette situation s'améliore de beaucoup au cours des trois prochaines années. Même si des prévisions antérieures relatives à une augmentation de 25 p. 100 de la population sur cinq ans ne se concrétiseront peut-être pas, plusieurs facteurs créent une pression continue à la hausse. Du côté de l'opinion publique, la peur du crime continue d'être forte malgré les diminutions signalées du taux global de criminalité. Nous pouvons nous attendre à ce que certains demandent encore l'imposition de peines plus longues et la limitation ou même la suppression de la libération conditionnelle. Sur le plan des politiques, des modifications d'ordre législatif récentes et projetées devraient entraîner des hausses de la population. Mentionnons :

- les nouvelles dispositions législatives sur les armes à feu, qui prévoient l'imposition obligatoire d'une peine d'une durée minimale de quatre ans pour les infractions commises avec une arme à feu qui constituent des sévices graves à la personne, ainsi que de nouvelles infractions liées au nouveau système d'enregistrement des armes;
- les modifications apportées récemment à la *Loi sur les jeunes contrevenants*, qui facilitent le renvoi pour jugement devant un tribunal pour adultes de jeunes contrevenants de 16 et 17 ans qui sont accusés de meurtre ou

INTRODUCTION

Mission et mandat

Le Service correctionnel du Canada (SCC) administre les peines d'emprisonnement de deux ans ou plus. En tant que composante du système de justice pénale, il contribue à la protection de la société en incitant activement et en aidant les délinquants à devenir des citoyens respectueux des lois tout en exerçant un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humanitaire.

Le SCC gère actuellement :

- 41 pénitenciers fédéraux pour hommes, qui sont dits à sécurité maximale, moyenne ou minimale, et qui comprennent quatre centres régionaux de santé mentale. Un établissement à sécurité moyenne est en construction dans la région de Muskoka, en Ontario.
- la Prison des femmes et la Maison Isabel McNeil de Kingston, ainsi que trois nouveaux établissements régionaux pour femmes, qui sont situés à Truro, en Nouvelle-Écosse, à Edmonton, en Alberta, et à Maple Creek, en Saskatchewan. Deux nouveaux établissements régionaux pour femmes ouvriront leurs portes en 1996-1997. Lorsque ces établissements régionaux seront pleinement opérationnels, la Prison des femmes fermes fermera.
- 17 centres correctionnels communautaires pour délinquants en liberté sous condition.
- 67 bureaux de libération conditionnelle, regroupés en 18 districts, et chargés de la surveillance des délinquants en liberté sous condition.

En outre, le SCC applique des accords d'échange de services avec la plupart des provinces et des territoires. Il a conclu des contrats avec plus de 150 maisons de transition, qui accueillent des délinquants en liberté sous condition, ainsi qu'avec des organismes communautaires chargés de la surveillance de libérés conditionnels et de divers programmes de soutien, de traitement et de sensibilisation des délinquants.

Au total, le SCC est responsable d'environ 24 000 délinquants, dont 14 500 sont incarcérés et 9 500 sont en liberté sous condition.

L'ENVIRONNEMENT ACTUEL

Maintien des niveaux élevés des populations de délinquants

On constate depuis quelques années une augmentation sans précédent du nombre de délinquants incarcérés dans les établissements fédéraux. Par contraste avec un taux de croissance annuel moyen, sur 30 ans, de 2,5 à 3 p. 100, la population des pénitenciers a augmenté de 5 p. 100 chaque année en 1991-1992 et 1992-1993, de 8,5 p. 100 en 1993-1994 et de 5,5 p. 100 en 1994-1995. Parmi les facteurs qui ont contribué à cette hausse, mentionnons la plus forte proportion de délinquants sexuels

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
L'ENVIRONNEMENT ACTUEL	1
PRINCIPAUX DÉFIS ET STRATÉGIES	4
A. Le défi : Trouver de nouvelles façons de fournir les services correctionnels	4
B. Le défi : Établir et mettre en oeuvre des politiques efficaces	5
C. Le défi : Continuer à gérer efficacement la population de délinquants	6
D. Le défi : Assurer un bon rapport coût-efficacité pour les programmes correctionnels	7
E. Le défi : Maintenir la qualité des effectifs du SCC	8
PROFIL DES DÉPENSES/ GESTION DES RESSOURCES	9

Données de catalogage avant publication (Canada)

Service correctionnel Canada

Perspectives

Annuel
1996/97 - 1998/99
Texte en français et anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t.addit.: Outlook
ISBN 0-662-62630-3
ISSN 1206-033X
No. de cat. JS82-79/1999

1. Services correctionnels -- Canada -- Périodiques.
2. Établissements de correction -- Canada -- Périodiques
3. Service correctionnel -- Canada -- Administration -- Périodiques.
- l. Titre
- II. Titre: Outlook.

HV9507.C67 354.710084'9 C96-980344-3F

Le document *Perspectives* est publié avec l'autorisation de l'honorable Herb Gray, C.P., député, Solliciteur général du Canada.

Il contient des renseignements sur l'environnement public, les orientations futures et les grandes priorités du Service correctionnel du Canada (SCC). *Perspectives* expose également la façon dont SCC entend fonctionner dans les limites des niveaux de ressources qui ont été décrits dans le Budget de 1996. Le document a été élaboré à l'intention du Comité permanent de la Chambre des communes sur la justice et les affaires juridiques et il vise à mieux renseigner les députés sur le processus d'établissement des plans de dépenses du SCC pour les exercices en cours et à venir.

On peut se procurer d'autres exemplaires de *Perspectives* auprès de la Direction de la Planification stratégique, Service correctionnel du Canada, Ottawa K1A 0P9.

Le lecteur pourra obtenir d'autres renseignements au sujet du SCC sur Internet: <http://www.csc-scc.gc.ca>

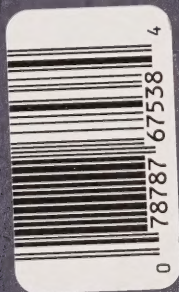
Avril 1996


SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

1996-1997 À 1998-1999

PERSPECTIVES





Oxio[®] 
ESSELIE 10%
MADE IN U.S.A.